

LA (POSIBLE) REMOCIÓN DE MINISTROS Y MINISTRAS DE ESTADO POR VOTO DE CENSURA: UN CAMBIO MÁS ALLÁ DE LO JURÍDICO

Lic. José Daniel Mora Bolaños *

RESUMEN

Recientemente, se presentó en la Asamblea Legislativa una iniciativa de reforma constitucional que pretendía modificar el instituto de la moción de censura previsto en el artículo 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. El objetivo era concederle un efecto que, hasta ahora, a diferencia de lo que sucedía en varios países, no ha tenido: la remoción del ministro o de la ministra.

Este artículo explicará en qué consiste la iniciativa y el impacto que tendría en el ordenamiento infraconstitucional costarricense, de cara a los planteamientos que se hacen en el derecho constitucional y la ciencia política respecto a la figura bajo examen para, finalmente, exponer las consecuencias tanto políticas como de oportunidad que podrían generar.

Palabras claves: Moción de censura, ministro, ministra, sistemas políticos, parlamentarismo, presidencialismo.

THE (POSSIBLE) REMOVAL OF THE NATION'S MINISTERS BY VOTING MOTION OF CENSURE: MORE THAN JUST A LEGAL CHANGE

ABSTRACT

Recently, a constitutional reform project was presented in the Congress of Costa Rica whose objective is to modify the censure motion that is regulated in the article 121 of the Constitution from 1949. The purpose of the reform seeks to give it, like it happens in other many nations around the world, a new consequence: the dismissal of the minister censured. This paper will explain what the initiative consists of and the impact that it could have on the Costa Rican constitutional structure and in its political system.

Keywords: Censure motion, minister, political systems, parliamentarism, presidentialism.

Recibido 16 marzo 2020

Aprobado 12 agosto 2020

* Licenciado en Derecho y bachiller en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Actualmente cursa la Maestría en Derecho Constitucional en la UNED. Es abogado en la Procuraduría General de la República. Ha sido asesor del Ministerio de Justicia y Paz y se desempeña como asesor parlamentario. jose.mora@asamblea.go.cr

INTRODUCCIÓN

En las democracias, existe una relación de control mutua entre los poderes del Estado. De hecho, más que una separación de poderes, han construido un sistema constitucional de *checks and balances*¹. Como apunta Feoli, citando a Gargarella y otros, “*invadir de alguna forma el terreno del otro parece no sólo inevitable, sino también necesario para evitar abusos y excesos*”².

Es lógico, entonces, que los Estados establezcan mecanismos que faciliten formas de *accountability* horizontal. Es decir, los brazos del poder político tendrían una relación de control mutuo con el propósito de prevenir, cancelar, revertir y sancionar acciones u omisiones de otras agencias estatales.

De acuerdo con O'Donnell, su importancia reside en que es una condición consustancial de la estructura democrática, pues los primeros llamados a ejercer el control son los poderes del Estado cuando actúan como contrapeso unos de otros³.

Uno de esos mecanismos previstos en los textos constitucionales es la llamada moción o voto de censura cuando el Poder Legislativo reprocha la actuación de quienes integran el Poder Ejecutivo. Esta figura, más propia de los modelos parlamentarios, se ha ido instaurando en sistemas presidencialistas como el costarricense. Así, fue incorporada por el constituyente en el inciso 24 del artículo 121 de la Carta Política de 1949.

Recientemente, por medio del expediente legislativo n.º 21 377, se presentó en la Asamblea Legislativa una iniciativa de reforma constitucional que busca modificar el numeral citado, y concederle a la censura un efecto que, hasta ahora, no ha tenido: la remoción del ministro o de la ministra por aprobación de la moción de censura.

En este *paper*, se explicará en qué consiste la iniciativa y el impacto que tendría en el ordenamiento jurídico infraconstitucional para, finalmente, determinar su viabilidad jurídica, pero también su conveniencia desde el punto de vista de la teoría política.

La investigación se ha dividido en tres apartados. En el primero de ellos, se plantearán las características de la moción de censura y cómo ha sido entendida por la doctrina constitucional en el marco de los distintos sistemas políticos. En segundo lugar, se hará un examen de los alcances del proyecto. Finalmente, se expondrán las principales razones por las que se estima que el proyecto resistiría el *test* de constitucionalidad en términos de viabilidad y pertinencia jurídicas y se abordarán, al tiempo, otras consideraciones de oportunidad que deberían ser también ponderadas al valorar este proyecto.

El establecimiento de estrategias para hacer más transparentes el proceso político y la rendición de cuentas, sin lugar a dudas, es un valor democrático y republicano de la mayor importancia. Sin embargo, las circunstancias contextuales requieren ser incorporadas a cualquier propuesta que pretenda una modificación de tanta envergadura como una reforma constitucional.

1 Ver por ejemplo el artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

2 Feoli, Marco. (2015). *Jueces protagonistas. ¿Un replanteamiento de la relación entre política y justicia?* San José, Costa Rica: Editorial UCR, p. 41.

3 O'Donnell, Guillermo. (2001). “Estado de derecho y democracia en América Latina”. *Revista Isonomía*, n.º 14, abril, México, pp. 3-16.

CENSURA, PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO

El voto o moción de censura es un instrumento de control que surgió en el Reino Unido y que, si bien es un instituto típicamente parlamentario, ha sido adoptado también por regímenes presidencialistas.

Durante el siglo XVII, recuerda Charry, se generalizó la práctica de acusar ministros y ministras por cuestiones que no suponían delito, por lo que se diseñó un procedimiento ante la representación de la ciudadanía para juzgar algunos actos de gobierno:

La moción de censura es el instrumento que coloca en evidencia la falta de apoyo parlamentaria a las políticas gubernamentales. Sin embargo, debe considerarse con la coexistencia de otro instrumento, la disolución del parlamento, que permite al pueblo arbitrar el conflicto entre los dos poderes⁴.

Existen distintas posiciones sobre el voto de censura. Hay quienes consideran que este es un procedimiento que conlleva una tensión entre el derecho de la presidencia a conformar su gabinete y el poder del Congreso para censurarlo. En tal sentido, se ha estimado que la censura debilita la figura presidencial y supone un medio

para que los diputados y las diputadas paralicen y erosionen su poder⁵. Por eso, se entiende como parte natural de los regímenes parlamentarios, en los cuales no hay elección directa de la jefatura del Gobierno, pues depende del Parlamento⁶.

Por otro lado, hay un sector que opina que el voto de censura es una forma eficaz de ejercicio del control político por parte del Poder Legislativo y, por tanto, es expresión del principio de división de poderes. Afirman que los controles o regulaciones institucionales no son competencia exclusiva de los sistemas parlamentarios. La censura estimularía el debate y permitiría a la opinión pública contar con elementos de juicio sobre la actuación del gabinete y de los ministros y las ministras de forma individual⁷.

En términos generales, podemos definir la censura como una sanción jurídica de control parlamentario que supone la disolución de un gobierno o la destitución de un o una miembro del gabinete o del consejo de ministros y ministras. Es un instrumento establecido para exigir la responsabilidad política de un gobierno. Las situaciones que justificarían la presentación del voto de censura, por su propia naturaleza, pueden ser muy diversas y dependen de las circunstancias contextuales de cada país⁸.

Como bien apuntan Colomer y Negretto, una buena gobernanza en un sistema de separación

4 Charry, Juan Manuel. (1998). *La moción de censura en la Constitución de 1991*, p. 48. Bogotá: Banco de la República.

5 Duque Daza, Javier. (2014). "La moción de censura en Colombia", p. 46. En: *El Congreso y el presidente: las relaciones entre poderes en Colombia 1990-2004*. Bogotá: Universidad del Valle,

6 Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, pp. 212-213. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

7 Duce Pérez Blasco, María Cristina. (2018). "La moción de censura", p. 462. En: *Anuario de derecho parlamentario*. Madrid: Cortes Generales.

8 Uno de los casos más recientes es el del voto de censura contra Mariano Rajoy, expresidente del Gobierno de España. Luego de una demoledora sentencia que condenó al Partido Popular (PP) por una trama de corrupción (caso Gürtel) que se extendió por Valencia y Madrid, el Partido Obrero Socialista Español (PSOE), junto con el partido de izquierda Unidas Podemos (UP), logró formar una mayoría capaz de sacar adelante la moción de censura y terminar así con los siete años del gobierno conservador. Ver: https://elpais.com/tag/caso_gurtel/a Consulta hecha el 12 de noviembre de 2019.

de poderes no surge de la neutralización mutua de las instituciones ni del dominio absoluto del Poder Ejecutivo. En ese sentido, es necesario darle un papel prioritario al Congreso⁹. De hecho, no debe olvidarse que la adopción de elementos parlamentarios en los sistemas presidencialistas tiene, justamente, como finalidad, desconcentrar el poder de la presidencia y dar mayor relevancia al Poder Legislativo¹⁰.

Ciertamente, más allá de los planteamientos teóricos, en las últimas décadas, varios países de la región han introducido la censura en sus ordenamientos jurídicos. Ha sido incorporada en muchas de las reformas constitucionales que América Latina ha experimentado durante las olas democratizadoras de las décadas de 1980 y 1990. Pueden citarse como ejemplos: Argentina,

Colombia, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela¹¹.

Como sea, en palabras de Nohlen, debatir sobre las bondades de los sistemas de gobierno solo en el plano ideal lleva a una “grave deformación teórica y práctica”¹². Los tipos ideales no existen en estado puro. Por tal razón, aclarados algunos elementos que se han estimado necesarios para entender el encaje que se ha dado desde el derecho constitucional y la ciencia política a la figura del voto o moción de censura, conviene ahora centrar el análisis en la propuesta legislativa bajo examen.

EL PROYECTO DE LEY N.º 21 377: LA CENSURA VINCULANTE

Aunque en la historia reciente de Costa Rica, ha habido varios intentos por presentar mociones

9 Colomer, Josep y Negretto, Gabriel. (2003). “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”. *Revista Política y Gobierno*, p. 15. Volumen X, n.º 1, Ciudad de México. Antes de continuar, merece la pena hacer un par de puntualizaciones teóricas. Por un lado, aclarar que la moción o voto de censura puede ser de dos tipos: constructiva o destructiva. En el primer caso, se exige que los y las promoventes antes tengan los votos necesarios para elegir a un nuevo presidente o presidenta del Gobierno -el caso de España o Alemania-. El voto destructivo no pide ese requisito -como en Italia- simplemente los apoyos necesarios para hacer caer al Gobierno. Por otro lado, conviene señalar la diferencia con otras dos figuras que podrían prestarse a confusión: la moción de confianza y el impeachment. La moción, o cuestión, de confianza es una solicitud que nace del propio Gobierno y la dirige al Parlamento para saber si aún cuenta con respaldos suficientes a su programa electoral -sucedió hace unos meses en el Reino Unido de Teresa May (https://elpais.com/internacional/2018/12/12/actualidad/1544603765_805916.html Consulta hecha el 21 de noviembre de 2019)-. Finalmente, el impeachment, que es un instituto típicamente de regímenes presidencialistas, es una acusación penal formulada contra el presidente o presidenta y otros cargos políticos por la presunta comisión de hechos delictivos que se dirime en el Congreso -por lo general en modelos bicamerales-. Seguramente, el caso más conocido es el procedimiento de impeachment seguido contra Richard Nixon en los años 70's que renunció al cargo antes de que se votara su muy segura destitución (<https://www.lavanguardia.com/hemeroteca/20161108/411624965562/watergate-nixon-presidentes-eeuu-elecciones.html> Consulta hecha el 19 de noviembre de 2019). En Costa Rica, no existe el juicio político porque el artículo 121, inciso 9 de la Constitución prevé que las acusaciones criminales contra los miembros de los Supremos se diluciden en los tribunales ordinarios.

10 Duque Daza, Javier. *Op. cit.*, p. 51.

11 Aunque debe decirse que su aplicación no es homogénea, pues los alcances varían según cada país. En algunos, como Colombia o Uruguay, la censura lleva a la destitución del ministro o de la ministra. En Argentina, en cambio, solo tiene ese efecto si se trata de la jefatura de Gabinete. En Bolivia o Paraguay, como sucede en Costa Rica, la votación no es vinculante. *Idem*, p. 48.

12 Nohlen, Dieter. *Presidencialismo vs. parlamentarismo*. (octubre-diciembre, 1991). *Revista de Estudios Políticos*, p. 45, n.º 74, Madrid.

de censura,¹³ el único caso en el que un ministro de Estado recibió la sanción de la Asamblea Legislativa fue el del abogado Juan Diego Castro Fernández, a la sazón titular de la cartera de Seguridad Pública. Esto sucedió en diciembre de 1995, luego de enconados desencuentros entre Castro y el presidente del Directorio Legislativo, el diputado oficialista Antonio Álvarez Desanti¹⁴.

La propuesta que se examina en este trabajo fue presentada por varios congresistas de distintas fracciones legislativas, el 1 de mayo de 2019¹⁵. La iniciativa pretende que, en adelante, se le adicione un inciso 25 al artículo 121 constitucional, el cual establezca lo siguiente:

25) Si la censura fuera aprobada por mayoría calificada de Diputados, será removido del cargo el Ministro de Estado censurado¹⁶.

En la actualidad, el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, relativo a la moción de censura, dispone lo siguiente:

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los

mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Los principales fundamentos esgrimidos en la iniciativa de ley que, por cierto, no superan los dos folios, son los siguientes:

[...] la censura por parte de la Asamblea Legislativa [...] no trae mayor consecuencia para el Ministro de Estado censurado, [sic] que el ruido mediático que le pueda generar, siendo que, [sic] no es sino por la decisión del Presidente de la República, que esta censura trae o no consecuencias contra ese Ministro. En este caso la consecuencia del despido.

Es lamentable que una herramienta democrática, instaurada en la Constitución Política desde 1949, que debería ser reconocida como una herramienta de control político de la Asamblea Legislativa, no tenga el poder para la cual se creó. Al aprobar esta propuesta, se estaría dando mayor rigurosidad y mayor control cruzado ante cualquier acto cometido por un Ministro de Estado. Con esta adición del inciso que se propone más adelante se logra

13 Pueden ponerse como ejemplos las tentativas para censurar al exministro de la Presidencia, Melvin Jiménez, en el 2015, (ver: <https://www.ameliarueda.com/nota/diputados-de-tres-partidos-proponen-mocion-de-censura-contra-ministro-de-la-consulta-realizada-el-22-de-noviembre-de-2019>) y, más recientemente, en el 2018, la propuesta del Partido Restauración Nacional de hacerlo contra el exministro de Educación Pública, Édgar Mora (ver: <https://semanariouniversidad.com/pais/intento-de-censura-al-ministro-de-educacion-fracasa-en-el-congreso/> consulta realizada el 22 de noviembre de 2019) y, en el 2020, el del ministro de la Presidencia, Víctor Morales, por el caso mediático surgido por el decreto que creó una Unidad Presidencial de Análisis de Datos (<https://www.crhoy.com/nacionales/voto-de-censura-a-ministro-de-la-presidencia-se-discutira-a-partir-del-martes/> consulta realizada el 28 de febrero de 2020).

14 A Castro se le sancionó por haber rodeado el edificio del Congreso con un contingente de policías armados, el 7 de diciembre de 1995. La Asamblea Legislativa interpretó el desfile como una provocación y una agresión al Primer Poder de la República. Aunque no fue destituido, pocos meses después, Castro fue trasladado al Ministerio de Justicia y Paz donde permaneció 11 meses cuando dimitió (ver: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/censurado-ministro-castro/X3Q2EE6XMRFSBP6GMLTIMUIVUI/story/> consulta realizada el 22 de noviembre de 2019).

15 Un dato curioso es que uno de los firmantes es el diputado Rodríguez Steller del partido político, Integración Nacional (PIN) que, en las elecciones de febrero de 2018, llevó como candidato presidencial al censurado exministro Castro Fernández.

16 Proyecto de Ley N.º 21 377.

*que el Voto de Censura deje de ser un voto intrascendente y pase a ser una forma más de control ciudadano y político*¹⁷.

Pueden extraerse dos argumentos principales del proyecto en cuestión, por un lado, la falta de eficacia que tiene la censura en el diseño institucional que previó la Constitución Política de 1949 y, por el otro, la importancia de que la Asamblea Legislativa ejerza un control que tenga consecuencias que no sean solo morales o políticas, sobre las decisiones de los ministros y las ministras de Estado.

Ahora bien, es necesario resaltar que la propuesta no es especialmente prolija al exponer los motivos que justificarían hacer la reforma constitucional. No se hace, por ejemplo, una revisión histórica de su comportamiento ni siquiera de los intentos que se han hecho por censurar a las personas miembros del Poder Ejecutivo. Tampoco se realiza un estudio de derecho comparado que permita, al menos en clave regional, entender cuáles han sido los alcances y la utilidad de esta figura en términos tanto de control como de gobernabilidad.

VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA MOCIÓN DE CENSURA

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa, se regula el procedimiento que debe seguirse para llevar adelante la moción de censura. En efecto, es un trámite sencillo que surge de una solicitud por escrito que debe votarse, públicamente, en un plazo no mayor a diez días. Sobre la decisión no cabe ningún tipo de recurso¹⁸.

En este sentido, hay que entender que la forma cómo dispuso el constituyente el desarrollo y el encaje constitucional de la figura examinada fue una decisión política que se ha mantenido inalterada por casi seis décadas. Como se expuso en los acápites precedentes, en otros ordenamientos, los alcances de la censura son distintos a los que acogió Costa Rica.

Más aún, al revisar las actas de la Asamblea Constituyente, es fácil derivar que el tema desencadenó un debate importante entre sus miembros:

*El diputado Fernando Fournier expresó: “llegamos a otra novedad de nuestro Proyecto: el voto de censura. Derecho a favor de la Asamblea Legislativa de poder destituir, con ciertas limitaciones a los ministros. Punto discutible [...] Nos preocupa la necesidad de algún medio para terminar con ministros impopulares que conforme al sistema actual puedan quedarse los cuatro años”*¹⁹.

Para el historiador Óscar Aguilar Bulgarelli, un sector de la Asamblea Constituyente pretendió instaurar un sistema semiparlamentario, similar al de otros países, que diera mayores poderes de control al Congreso sobre el Ejecutivo. Sin embargo, al final, se decantaron, en lo tocante a la censura, por un modelo más bien atenuado que traía como consecuencia una llamada de atención moral que, en rigor, carecía de efectos jurídicos:

En el proyecto de Constitución Política [...] se intentó implantar un sistema que ha sido llamado semi-parlamentario, basado en la Constitución de Cuba de 1940 [...] si la censura se produce, el ministro

¹⁷ Ver exposición de motivos del Proyecto de Ley N.º 21.377.

¹⁸ Artículo 214 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

¹⁹ Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. (2017), p. 559. San José: Investigaciones Jurídicas S. A. Tomo I.

debe dimitir. Pero al ser rechazado [...] los socialdemócratas por la vía de las mociones pusieron de nuevo a discusión el tema. De ello resultó que se adoptara un sistema que no es ni semi-parlamentario ni la organización clásica de 1871. El sistema adoptado es un híbrido que ha sido llamado por algunos tratadistas “sistema congresional” [...] el Legislativo deja de ser una simple máquina de hacer leyes. Ahora puede intervenir directamente [...] por medio del voto de censura que [...] no implica la renuncia del ministro²⁰.

Así, variar la fórmula contenida en el texto constitucional de 1949 es una decisión también política. No existen razones jurídicas que impidan o desaconsejen técnicamente el planteamiento que recoge el Proyecto de Ley N.º 21.377.

La Sala Constitucional ha defendido el principio seguido por nuestro ordenamiento jurídico de una interdependencia funcional entre los brazos del Estado que se controlan mutuamente a través de figuras como la moción de censura, cuyos efectos son resorte del Poder Legislativo:

*Es rasgo fundamental de nuestro sistema de gobierno lo que modernamente se denomina y entiende como el principio de **distribución de funciones** [...] en virtud de éste, el poder y su ejercicio está distribuido entre diversos detentadores [...] De manera que, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9, 105, 121,*

*140 y 153 constitucionales, le corresponde a cada Poder del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ejercer la función material constitucionalmente asignada con absoluta independencia, imparcialidad y autonomía [...] en la forma cómo están dispuestas las relaciones entre los diversos Poderes en la Carta Fundamental, se establece un sistema de interrelación, y por ende de pesos y contrapesos [...] lo que se ha denominado en la doctrina como el principio de la **interdependencia funcional entre los diversos órganos estatales** [...] Así, son expresiones de este control e interrelación entre los Poderes del Estado las siguientes [...] la Asamblea Legislativa tiene la facultad de interpelar a los Ministros de Gobierno; al tenor de lo dispuesto en el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución, de censurar a un ministro (con el voto de la tercera parte de los miembros presentes)²¹.*

Si bien, en el caso de la reelección presidencial, el tribunal constitucional anuló una reforma de 1969 que prohibía la posibilidad de que quienes hayan ejercido la jefatura del Estado volvieran a postularse. Allí el argumento fue que, con la decisión legislativa, se recortaba un derecho político, cuyo radio era menor al que el constituyente originario ordenó en su día²².

En la iniciativa evaluada en esta investigación el panorama es otro. Lo que se busca es hacer

20 Aguilar Bulgarelli, Óscar. (1991). *La Constitución de 1949: antecedentes y proyecciones*, p 155. San José: Editorial Costa Rica.

21 *Sentencia 13323-2006 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.*

22 “Estimamos que la acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Lo anterior implica la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma”. *Sentencia 2771-2003 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.*

un cambio en la parte orgánica que no toca, ni restringe, ningún derecho fundamental.

Mientras se siga el trámite agravado para la reforma de la Constitución, la Asamblea Legislativa, actuando como constituyente derivado, contaría con todas las potestades para introducir la modificación.

Del mismo modo, no habría ningún impacto a nivel infraconstitucional porque el cambio solo sería en la Carta Política. No existe ninguna otra norma jurídica -salvo el procedimiento que establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa- que deba ser ajustada a partir de la reforma de marcos.

Para finalizar, la cuestión sobre la que también debería reflexionarse tiene que ver, más bien, con su conveniencia política. Como el profesor italiano Giovanni Sartori ha señalado, “*la estabilidad del sistema político costarricense hace que su diseño institucional sea del mayor interés*”²³.

Durante varias décadas, nuestro país estuvo regido por un sistema bipartidista. No obstante, desde el 2002, ha prevalecido una fragmentación que ha hecho que, en el Congreso haya una importante atomización y la presencia de varios grupos políticos²⁴.

Por otra parte, no puede pasarse por alto que, en el caso de Costa Rica, el Poder Ejecutivo es débil, si se le compara con el diseño institucional de otros países de la región. Aunque autores como Hernández

refieren una supuesta prevalencia de la presidencia y sus miembros sobre el Poder Legislativo, esto tiene que ver con su presencia mediática y con su contacto “*directo e inmediato con la realidad social y económica del país*”²⁵, no, en rigor, con las atribuciones de control que se concede a cada uno.

De hecho, en la escala utilizada por Zovatto y Orozco, los cuales hablan de *hiperpresidencialismo*, cuando la Constitución otorga al Ejecutivo un elevado número de facultades; *presidencialismo puro* que mantiene las características teóricas originales; *presidencialismo atenuado*, poderes que se equilibran entre ambos brazos del Estado y, por último, *presidencialismo parlamentarizado*, cuando se incorporan figuras propias de los regímenes parlamentarios, como la censura con destitución o la ratificación de ministros y ministras²⁶. Es posible concluir que las relaciones para Costa Rica entre los poderes se inscriben dentro de lo que la literatura especializada denomina presidencialismo atenuado.

Por lo tanto, la pregunta que surge, inevitablemente, es si, al introducir el cambio propuesto, nuestro país, distinguido por su estabilidad política, no se arriesga a generar situaciones de parálisis decisoria que tensen algunas veces las relaciones entre los poderes estatales.

Dicho de otro modo, si la alta fragmentación facilitaría que los partidos opositores al Gobierno, en lugar de asumir un control responsable, se pongan de acuerdo para destituir a ministros y

23 Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, p. 91. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

24 Brenes, Amelia. (2010). *Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua*, pp. 40-42. Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Tesis de maestría.

25 Hernández Valle, Rubén. (1999). *El significado actual del principio de división de poderes en Costa Rica. Temas claves de la Constitución Política*, p. 68. San José de Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S. A.

26 Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. (2009). *Reforma política en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. México: Editorial UNAM, pp. 71-101.

ministras por razones ideológicas y no por lo que la Constitución establece.

Una salida es que a la par se procuren otras reformas que le permitan al Ejecutivo responder de manera que no se genere un desbalance en el control entre poderes (por ejemplo, mediante la disolución de la Asamblea en caso de dos o más censuras. Esto favorecería que se genere una especie de *self-restraint* que incentive la responsabilidad en la aplicación de ciertas medidas y formas, en definitiva, de *accountability*). Como sea, ese es un debate que tendrá que dilucidarse al llevar la discusión al pleno de la Asamblea Legislativa.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una vez analizado el Proyecto de Ley N.º 21.377, se estima que este, que es una reforma constitucional, es viable desde el punto de vista jurídico. En el marco del principio de separación de poderes, se busca dotar de una herramienta de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Nada impide desde el punto de vista constitucional ni desde el punto de vista legal que la Asamblea, amparada en las competencias que le atribuye la Carta Política, como sucede en muchos ordenamientos jurídicos latinoamericanos, pueda darle una consecuencia a la moción de censura distinta a la que ha tenido durante la Segunda República.

Incluso existen razones históricas que permiten concluir que, durante la Asamblea Constituyente, esa posibilidad fue debatida. Entonces si se opta por la regulación actual no sería óbice para que, en este momento, se decida por otros alcances. Se han deslizado aquí otras consideraciones de oportunidad que también convendría examinar cuando el proyecto deba ser discutido en el Congreso.

Los riesgos de los poderes legislativos atomizados, en términos de bloqueo institucional, son reales. Desde ese punto de vista, un examen prudente

y aquietado del proyecto puede aconsejar su rechazo, vistas las características que tiene el Poder Ejecutivo en Costa Rica y las potenciales consecuencias que podría traer en las relaciones con la Asamblea Legislativa, o bien, una ampliación de las competencias de control entre ambos brazos del Estado, no solo de uno de ellos.

Ambas posibilidades exigen un alto grado de responsabilidad de quienes deban decidir la cuestión que se les plantea, porque, en suma, se trata de un cambio que va mucho más allá de lo jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Bulgarelli, Óscar. (1991). *La Constitución de 1949: antecedentes y proyecciones*. San José: Editorial Costa Rica.

Brenes, Amelia. (2010). *Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Tesis de maestría.

Colomer, Josep y Negretto, Gabriel. (2003). “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”. *Revista Política y Gobierno*. Volumen X, n.º 1. Ciudad de México.

Charry, Juan Manuel. (1998). *La moción de censura en la Constitución de 1991*. Bogotá: Banco de la República.

Duce Pérez Blasco, María Cristina. (2018). “La moción de censura”. En: *Anuario de derecho parlamentario*. Madrid: Cortes Generales.

Duque Daza, Javier. (2014). “La moción de censura en Colombia”. En: *El Congreso y el presidente: las relaciones entre poderes en Colombia 1990-2004*. Bogotá: Universidad del Valle.

Feoli, Marco. (2015). *Jueces protagonistas. ¿Un replanteamiento de la relación entre política y justicia?* San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Hernández Valle, Rubén. (1999). *El significado actual del principio de división de poderes en Costa Rica. Temas claves de la Constitución Política*. San José de Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S. A.

Nohlen, Dieter. (1991, octubre-diciembre). “Presidencialismo vs. parlamentarismo”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74. Madrid.

O'Donnell, Guillermo. (2001). “Estado de derecho y democracia en América Latina”. *Revista Isonomía*, n.º 14, abril, México.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. (2009). *Reforma política en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. México: Editorial UNAM.

Fuentes en Internet

https://elpais.com/internacional/2018/12/12/actualidad/1544603765_805916.html (Consulta el 21 de noviembre de 2019).

https://elpais.com/tag/caso_gurtel/a (Consulta el 12 de noviembre de 2019).

<https://semanariouniversidad.com/pais/intento-de-censura-al-ministro-de-educacion-fracasa-en-el-congreso/> (Consulta el 22 de noviembre de 2019).

<https://www.ameliarueda.com/nota/diputados-de-tres-partidos-proponen-mocion-de-censura-contra-ministro-de-la> (Consulta el 22 de noviembre de 2019).

<https://www.lavanguardia.com/hemeroteca/20161108/411624965562/watergate-nixon-presidentes-eeuu-elecciones.html> (Consulta el 19 de noviembre de 2019).

<https://www.nacion.com/el-pais/politica/censurado-ministro-castro/X3Q2EE6XMRFSP6GMLTIMUIVUI/story/> (Consulta el 22 de noviembre de 2019).

<https://www.crhoy.com/nacionales/voto-de-censura-a-ministro-de-la-presidencia-se-discutira-a-partir-del-martes/> (Consulta el 28 de febrero de 2020).

Fuentes jurídicas y proyecto de ley

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica de 1949. (2017). San José: Investigaciones Jurídicas S. A.

Proyecto de Ley N.º 21 377.

Resoluciones judiciales

Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica n.º 13323-2006 de las 17:26 horas del 26 de septiembre de 2006.

Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica n.º 2771-2003 de las 11:40 horas del 4 de abril de 2003.